Current Issue Review

82-8E

The Crow's Nest Pass Freight Rates

John Christopher

Science and Technology Division
Research Branch

5 February 1982
Reviewed 25 September 1986

Library of Parliament
Bibliothèque du Parlement

Research Branch

88-00819/

The Research Branch of the Library of Parliament works exclusively for Parliament, conducting research and providing information for Committees and Members of the Senate and the House of Commons. This service is extended without partisan bias in such forms as Reports, Background Papers and Issue Reviews. Research Officers in the Branch are also available for personal consultations in their own fields of expertise.

© Minister of Supply and Services Canada 1987

Cat. No. YM32-1/82-8-1986E

ISBN 0-660-12358-4

N.B. Any substantive changes in this Review which have been made since the preceding issue are indicated in **bold print**.

CE DOCUMENT EST AUSSI
PUBLIÉ EN FRANÇAIS

CANADA

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

THE CROW'S NEST PASS FREIGHT RATES

ISSUE DEFINITION

The Crow's Nest Pass Freight Rates, or the Crow Rate as it is commonly called, is a special rail freight rate that is applied to the transportation of export grains and flour from shipping points in British Columbia, Alberta, Saskatchewan and Manitoba to Thunder Bay, Churchill and ports in British Columbia. These rates resulted from an agreement between the Federal Government and the Canadian Pacific Railway entitled the Crow's Nest Pass Agreement, which was signed on September 6, 1897. As part of the agreement, the C.P.R agreed to maintain the Crow Rates in perpetuity in return for federal aid in building a railway in the mineral rich Kootenay region of southern British Columbia. The problem that has arisen from this agreement is that today, export grain is still carried at the freight rate levels established in 1897. This has resulted in the railroads losing money carrying export grain and therefore being reluctant to upgrade and expand the grain carrying facilities in Western Canada. While this problem is well recognized, at issue is whether or not the Crow Rate should be raised to cover the current cost of shipping export grain and if so, who should pay for this increase -- the grain producers, the railways, or the Federal Government? The recommendations set forth in the Gilson Report in 1982 did not settle this issue. Even with the introduction of Bill C-155, the Western Grain Transportation Act on 10 May 1983 to alter the Crow Rate and its passage on 17 November 1983, the debate has not subsided. Such issues as the method of payment, the amount of monies to be paid to the railways, the "Safety Net" and variable rates received much attention during the Transport Committee's consideration of the Bill and the subsequent debate in the House and the Senate. These issues will likely remain at least until the legislation is slated to be reviewed in 1985-86.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

BACKGROUND AND ANALYSIS

A. Crow Rate

Crow's Nest Pass Freight Rates were introduced in Canada under the Crow's Nest Pass Agreement between the Federal Government and the C.P.R on September 6, 1897. The Government agreed to grant the C.P.R. a subsidy of $11,000 per mile, but not to exceed a total of $3,630,000 for the construction of a railway from Lethbridge, Alberta through the Crow's Nest Pass to Nelson, British Columbia, a distance of 330 miles. The C.P.R., on its part, agreed to build the railway to specifications as to standard, location and time; it further agreed to permit control of certain of its rates and to introduce specific reductions in certain other areas. The latter rates as reduced in accordance with the Agreement, have come to be known as "Crow's Nest" or "Crow" Rates.

These Crow's Nest rate changes agreed to by the C.P.R. were as follows:

- a reduction in perpetuity of three cents per hundred pounds on grain and flour from points on Canadian Pacific lines then existing in the West to Fort William and points east thereof; and

- a reduction in perpetuity of varying percentages on certain commodities from points on Canadian Pacific lines then in existence in Eastern Canada to points on Canadian Pacific lines then in existence in the West. The specified commodities included such items as agricultural implements, all kinds of wire, iron, nails and spikes, binder twine, roofing and building paper, window glass, paints and oils, and furniture. The reductions varied from 10% to 33 1/3%, and were commonly of the former figure.

It should be emphasized that the rate concessions made by the C.P.R. in accordance with the Crow's Nest Pass agreement of 1897, were specific to a particular region, to particular commodities, and to particular movements of those commodities. The Agreement did not require or aim at a general lowering of rates on all traffic. The reductions on eastbound traffic were limited to grain and flour moving to Fort William and beyond. These reductions were designed to improve the competitive export position of

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

the cash staple of the Prairie region, and thus encourage that type of economic activity without which the region could not be developed. The reductions on westbound traffic applied to certain commodities, particularly agricultural implements and building materials, moving from eastern production centres into the West. These reductions served the dual purpose of providing western settlers with cheaper capital equipment, and of assuring that the maximum possible proportion of the equipment should be supplied by Eastern Canadian factories and carried to the West over Canadian railways.

During the 20-year period that followed the Crow's Nest Pass Agreement, a number of significant developments took place. First of all, the Crow's Nest Rates were not in effect between October 7, 1903 and May 31, 1918. In fact, the actual freight rate was lower than that agreed upon under the Agreement. This came about because of the Manitoba Agreement 1901. In 1901, the Government of Manitoba arranged with the Canadian Northern Railway for the construction of a railway within its boundaries. The arrangement provided that in exchange for certain guarantees and other considerations, the Canadian Northern's freight rates were to be fixed by the Lieutenant-Governor-in-Council up to 1920. As a result, grain rates on the C.N.R.'s lines were reduced to rates lower than those of the Crow's Nest Pass Agreement. The C.P.R. was therefore forced to lower its rates to remain competitive.

Another noteworthy event occurred between August 1918 and July 1922 when the Crow's Nest Rates were suspended. It was not until late in the First World War that any serious question arose about the effectiveness of the Crow's Nest Pass Agreement in limiting an increase in railway rates. In 1917, the railways applied to the Board of Railway Commissioners for a general increase of 15% in freight rates to offset increased costs of operation and maintenance. The Board granted the increase subject to the limits set by the Crow's Nest Pass Agreement.

The granting of the 15% increase in general freight rates has special significance in the history of the Crow Rates in that it marked the beginning of the realization that rates established 20 years earlier may not be effective under the conditions of a different time period.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

In 1918, another revision of the freight rates took place. In that year wage rates of U.S. railway workers were substantially increased to avoid serious labour problems. Concurrently, freight and passenger rates were increased to balance the wage increases. Railway workers in Canada wanted to receive similar increases as their American counterparts.

In light of this, the Federal Government ordered wage increases for Canadian railway workers to be effective August 1, 1918. In the same order the Board of Railway Commissioners was directed to prepare a new schedule of all freight rates. The new schedule of freight rates was established by Order-in-Council effective August 12, 1918. The new grain rates were above the Crow's Nest Agreement level. This in effect suspended the Agreement. This suspension was ratified by amendment of the Railway Act in 1919, the suspension to continue for three additional years -- that is, to July 7, 1922.

In the period from January 1902 to August 1918, the Crow's Nest Pass Agreement effectively held down western grain rates only during the short interval from June 1, 1918 to August 12, 1918.

Finally it should be emphasized that even during the period when the rates were in effect, the C.P.R. was applying them only on those lines which were in existence during 1897 -- the time the Agreement was signed. This created a problem of rate discrimination. Individuals living on "original" lines received much lower freight rates on designated commodities than those using lines constructed subsequent to the 1897 agreement.

In the parliamentary session of 1922 the question of renewing or amending the Crow's Nest Pass Rates arose. Unless some legislation was passed, the amendment to the Railway Act which brought about the temporary suspension of the Crow's Nest Pass Agreement would expire by limitation, and rates automatically would return to the 1897 level. The railways wanted the rates done away with entirely while the grain producers wanted a return to the Crow rates. A Special Committee of Parliament to investigate the question of transportation costs was formed in 1922. After hearing evidence by both sides (i.e., the railways and the farmers) it recommended the adoption of the Crow's Nest Rates on grain and flour and the indefinite suspension on other commodities.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

In light of this, in June 1922, the Railway Act of 1919 was amended by Order-in-Council so that the Crow Rates were restored on export grain and flour as of July 6, 1922 but suspended on other traffic until 1924. Early in 1924 the railways made representation to the Government describing how higher costs necessitated the further suspension of the Crow rates. Without this the railroads said they would incur large operating losses. Representatives of the Prairie Provinces based their argument for the restoration of these rates upon the fact that the Crow's Nest Pass Agreement was a contract entered into between the people of Canada and the C.P.R, and as such, its terms should be perpetually fulfilled. The Government agreed with this latter view and the railways were forced, on July 7, 1924, to restore the low rates made effective by the Act of 1897.

The railways decided to interpret the Act to the letter and implement the low rates only upon the 289 shipping points actually in operation when the Agreement was signed in 1897. When this interpretation was contested by the Government, the matter was taken to the Supreme Court which eventually confirmed that the Agreement did apply only to these original points and also that the Board of Railway Commissioners was not authorized under the Railway Act to establish rates in excess of those provided in the Crow's Nest Pass Agreement. This decision meant that the application of the Crow's Nest Rates would lead to discrimination in freight charges (i.e., on rail lines built after 1897 freight charges could be higher than Crow's Nest Rates).

The Supreme Court's decision, implied a legislative solution was needed to remedy this problem. Thus the Federal Government submitted to Parliament, legislation to amend the Railway Act of 1919. This legislation was designed to: remove entirely that part of the Crow's Nest Pass Agreement referring to "settlers effects moving west"; and make the lower rates (i.e., the Crow's Nest Rates) on grain and flour moving out of the West applicable to all rail lines and to all railroad companies. The amendment became effective on July 23, 1925 and since that date, the Crow's Nest Pass limitation on rates has not existed except for grain and flour. The geographic extent of these rates (i.e., the Crow's Nest Rates on export grain and flour) were the same as set forth in the original Agreement in

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

1897. That is, they covered the eastbound movement of grain and flour from the West to export positions at the Lakehead. In 1927 the law was extended to apply to export grain moving through west coast ports and in 1931 export grain to Churchill was also included in this rate. In 1961, Parliament amended the law to make the rate apply to rapeseed. So, since 1897, the situation has changed from one in which a two-party agreement set rates for moving grain to one port from 289 points on 3,000 miles of track of one railway, to the present circumstances in which the law prescribes the rate for moving grain to five ports from more than 1,600 points on 20,000 miles of three railways.

The legislative action of 1925 was the most significant turning point in the history of the Crow's Nest Freight Rates. It changed the situation from a two-party agreement (between the Federal Government and the C.P.R.) to one in which Parliament unilaterally imposed national policy by statute. While current rates are still at the Crow's Nest level, they are so because of the amendment to the Railway Act passed in 1925. The Crow's Nest name dies hard but after 1925, these rates are correctly called STATUTORY RATES. They owe their existence to the Act of 1925 and not to the Agreement of 1897 and come under the jurisdiction of Parliament not the Canadian Transport Commission.

For roughly 20 years after 1927, railway freight rates were basically unchanged. After World War II there were a number of attempts to have the Crow's Nest or Statutory Rates altered. The railways wanted the rates increased because they felt that these rates did not cover the costs of shipping grain and flour for export. This view was presented to the Turgeon Royal Commission in 1951. That Commission, established to examine the rail freight rate structure, felt that the railways might not be adequately compensated for carrying grain and flour at Statutory Rates, but recommended no change in the rates. Rather, it said if any rate changes were to occur Parliament should be the body to decide whether or not the rates should be increased.

It was not until the MacPherson Committee on Transportation (1959-1961) that the railways again voiced strong opposition to the Statutory rates. They told the Commission that the Crow Rates could not

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

cover their increased costs for labour, supplies and equipment and therefore an increase in the rates was needed. The grain producers on the other hand argued that it was in the national interest to retain the rates because higher rates would reduce the net income of the Prairie Provinces. To counter this view, the railroads contended that the Federal Government should subsidize the carriage of this grain rather than raise the level of grain rates payable by farmers. The amount of subsidy would equal the differences in gross revenues from the carriage of grain at Statutory Rates, and the revenues which would be obtained if the same volume of grain were hauled at rates which covered the costs of handling the traffic, or which bore a just and reasonable relationship to rates currently being charged on other traffic being hauled under substantially the same conditions as grain.

After hearing the evidence and studying the situation the MacPherson Commission did find that the railroads were losing money carrying grain at Statutory Rates, approximately $16 million in 1958. It recommended that losses incurred by the railroads should be borne by the Parliament of Canada and that the railroads should receive sufficient remuneration to cover costs and achieve a return on investment associated with the work performed. In other words, the railroads should be subsidized by the Government for the losses they incur transporting grain at Crow's Nest Pass Rates. In spite of this recommendation no subsidies were paid to the railroads and the Statutory Rates were not altered in any way. In fact, the National Transportation Act of 1967, which was the result of the MacPherson Commission studies into Canada's transportation problems, specifically made no changes to these rates.

Since 1967 the controversy surrounding the Statutory Rates has continued. The most recent investigations of the situation conducted by Carl M. Snavely and Mr. Justice Emmett Hall, both found that the railways were losing money carrying grain at Crow's Nest Pass Rates. The Snavely Commission (1975-76) estimated that for 1974 the losses were $105.5 million while the railways estimated their losses at $175 million in 1973. Both Hall and Snavely recommended that the Statutory Rates be retained and that the losses be covered by a Government subsidy paid directly to the

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

railroads. Estimates of the Crow Gap in 1981 (i.e., the difference between the actual cost of shipping grain and the money received under the Statutory Rates) made in a 1980 study by David R. Harvey were approximately $260 million. The railways estimate their losses will be $335 million for last year. This is approximately four times the Crow Rates.

B. Adverse Effects of the Crow Rate

Along with these studies, there have been suggestions that in its present form, the Crow Rate no longer benefits the West. Many people believe that while these rates were good (for both the railways and the producers) in helping the West develop up to 1914, they were an anachronism thereafter. There have been a number of examples put forward regarding the adverse effects of these rates on the West. These are:

- Since the railroads lose money carrying export grain they are reluctant to invest in new grain-handling equipment or expand rail capacity in the West. This expanded rail capacity is urgently needed to carry the expected boom in western bulk commodities, such as coal, potash and sulphur.

- Because Crow Rates apply only to grains and flour and not finished products, there is a strong disincentive to processing and secondary manufacturing in the West.

- Crow Rates favour grain production over feeding livestock by artificially raising the price of grain to Prairie farmers. It's more profitable to ship grain for export than to keep it on the Prairies to feed livestock.

- The low freight rates on export grain have slowed the process of crop development and diversification on the Prairies. Crops such as alfalfa and sunflowers pay full compensatory freight rates (i.e., rates much higher than the Statutory grain rates) and therefore farmers are discouraged from growing them.

Thus the Crow Rates have helped Prairie grain producers but they have also had adverse effects on other producers (e.g., of processed goods) and commodities (e.g., alfalfa) in the West. A critical point seems to be nearing in that the low revenue from these rates is hindering the

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

railways in their plans for a massive rebuilding and expansion of western rail services. Both CN and CP have estimated that approximately $14 billion is needed for future railway upgrading and expansion to cope with the future demand in Western Canada. This huge capital investment in new lines and equipment has to be made because major bulk commodities produced in western provinces -- coal, sulphur, potash and grain -- will more than double in tonnage over this decade and overall traffic in the west will be about twice that of Eastern Canada. Because of these factors there appears to be some consensus now that the Crow Rates have to be adjusted. What has not been resolved is who should pay for the railroads'deficit and how this payment should be made.

C. The Gilson Report

On 8 February 1982, the Minister of Transport, the Honourable Jean-Luc Pepin, announced the appointment of Dr. J.C. Gilson to lead a consultation process among the major western agricultural organizations and the two national railroads to try to reach a solution for altering the Crow Rates. The result of this process was released on 28 June 1982 in the Report on Western Grain Transportation prepared by Dr. Gilson. It recommended a new framework for the sharing of future grain transportation costs. The Report recommended that:

- the total cost to the two national railways of transporting grain for the base year 1981-82 be set at $792.7 million. After adjusting for productivity gains within the system and after deducting the revenue generated by the Statutory Rate, it is further recommended that the total railway revenue shortfall for 1981-82 be set at $644.1 million;

- the railway revenue shortfall of $644.1 million, referred to as the "Crow benefit", be paid by the Federal Government on a continuing annual basis. However, it is recommended that this "Crow benefit" be phased in during the 1982-83 to 1986-87 period;

- the annual federal payment relating to the "Crow benefit" be made totally to the railways in 1982-83; each year thereafter an increasing proportion of this payment is to go directly to the producers until 1989-90 when the proportion becomes 31% to the producers and 19% to the railways;

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

- the producers be given the choice of two methods in receiving the payment of their proportion of the Crow benefit:

  (a) the first option would involve direct payment to the producers at the beginning of each crop year with the producer, in turn, being directly responsible for paying his own transportation charges;

  (b) the second option would involve the establishment of a freight credit account for each producer at the beginning of each crop year, and this account would be drawn down by the producer as he made deliveries throughout the year;

- an "Agricultural Adjustment Payment" be made to all grain producers and that this payment should be phased down over a period from 1983-84 to 1988-89. This payment is intended to offset, during an interim period, the adverse effects on certain commodity groups of the proposed changes in the Statutory Rate which has been in effect for 85 years;

- a Central Co-ordinating Agency, to supersede the present Grain Transportation Authority, be established with the responsibility to decide, with a set of principles and guidelines, the performance and service guarantees to be undertaken by the railways, and the efficiency and economy measures to be undertaken in future years in the overall grain handling and transportation system;

- future cost increases be shared in the following manner:

  (a) for the period 1983-84 to 1985-86, the cost increases be shared equally between the Federal Government and the producers up to a maximum of 3% annual increases for the producer;

  (b) for the period after 1985-86, the shippers would pay the first 3% of cost increases and share equally with the Federal Government the next 3% increases with an aggregate maximum of 4½% for the producers;

  (c) that the cost of transporting future volume increases beyond the 1981-82 base amount of 30.4 million tonnes (including inflation increases on those additional amounts) be borne by the producers of the commodities concerned.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

While the Gilson recommendations met with some acceptance, the method of paying the Crow benefit (i.e., the Crow shortfall) ran into more difficulty. Some wanted the subsidy paid to producers, others wanted it paid to the railroads, while the National Farmers Union want no change in the Crow Rate at all. Support for the Gilson formula has generally come from western producers, cattlemen, as well as the Minister of Transport. The opponents of payments to western producers have been the three prairie wheat pools and eastern Canadian agricultural producers. Basically, eastern producers want the Crow subsidy paid directly to the railroads as a transportation subsidy and not by way of acreage payments to the prairie farmers whom they perceive as their competitors in the domestic marketplace.

D. The Federal Government's Western Transportation Initiative

On 1 February 1983, the Minister of Transport announced the Government's decisions on the Crow Rate called the Western Transportation Initiative, which called for the implementation, in the form of legislation, of the principal recommendations of the Gilson Report for the four-year period 1982-83 through 1985-86. At the core of the Initiative is Ottawa's subsidization of western grain freight rates at a level of $651.6 million a year. In return, grain farmers must pay twice as much to ship grain by 1985-86, and could pay five times as much by 1990, while the railways must abide by strict performance guarantees or lose their subsidy. The annual subsidy will be divided between the railways and the farmers by 1985. The farmers would be paid based on the number of acres they had in production and they will pay the full cost of transporting future grain volume increases beyond the 1981-82 crop year base amount of 31.1 million tonnes. Among other things, the main elements of the legislation called for:

- the payment by the Federal Government, annually, of the Crow benefit (Dr. Gilson's findings were adjusted upward by the Government to $651.6 million) to assist grain producers in defraying the cost of western grain transportation;

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

- cost-sharing formula between the Government and grain producers whereby producers pay all of future volume cost increases from 1983-84 on, over the 1981-82 base volume of 31.1 million tonnes, the first three percentage points of railway cost increases due to inflation for the crop years 1983-84, 1984-85 and 1985-86, and the first six percentage points of annual railway cost increases for the crop year 1986-87 and beyond (this differs from Gilson's recommendations which called for the farmers to pay the first 4½ percentage points of cost increases due to inflation for the period 1986-87 and beyond);

- the method of payment for the Government contribution as recommended by Dr. Gilson, but with a review in 1985-86 when payments reach approximately 50% to producers and 50% to railways. Parliamentary approval will be required to continue the progression;

- provision that freight rates will remain generally distance-related; and

- blended freight rates to be set by 30 April of each year for the following crop year by the CTC, after consultation with grain shippers and railways.

While the major recommendations (with the noted exceptions) of the Gilson Report were accepted, especially for the crop years 1982-83 to 1985-86, the debate still continued over the proposed changes. The western wheat pools opposed the new rate structure as being too high, too much of the subsidy being paid to the farmers rather than the railways, and will result in a costly administrative bureaucracy. They feel that this is a transport subsidy and as such it should be paid to the railroads. The Canadian Federation of Agriculture reiterated this view at its annual meeting on 10 February 1983 when it voted against the proposed changes and agreed the federal subsidy should go to the railroads. Eastern farmers, especially Quebec hog producers, have also come out against the changes because they fear they will be undercut by their western counterparts. Even some western grain producers have expressed fears that the increased freight bill will put them out of business. Some support has come from the Manitoba Farm Bureau and the United Grain Growers as well as livestock producers who see the changes as necessary to restoring a balance to western agriculture.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

E. Western Grain Transportation Act, Bill C-155

The legislation reflecting the Government's initiative to change the Crow Rate structure was tabled on 10 May 1983 by the Minister of Transport and is entitled the Western Grain Transportation Act -- Bill C-155. This legislation will replace the Crow's Nest Pass Freight Rate with a Statutory rate that will compensate the railways for moving western grain, in return for performance and investment guarantees. The cost of transporting grain will be shared by the Government and grain producers. Federal expenditures for grain shipment will be approximately $1 billion annually through this decade which includes a federal Crow Benefit payment of over $650 million. While it adopts many of the recommendations of the Gilson Report and the Government's Western Policy Initiative of 1 February 1983, there is one notable exception in the Bill -- the payment of the Crow Benefit directly to the railroads.

The major provisions of the Bill (as tabled on 10 May 1983) are contained in its four major parts which deal with administrative measures, rates, Government payments and review of the system. Under the Administrative Measures, a Grain Transportation Agency Administrator will be established with authority to coordinate the grain transportation system, in cooperation with producers, the Canadian Wheat Board, grain companies and the railways. In addition, a Senior Grain Transportation Committee will be created to advise the Administrator and the Minister on any issues affecting grain transportation. Another important feature under this section of the Bill calls for the development of a scheme of awards and sanctions for grain system participants based on performance objectives to be determined by the Administrator. This will not come into effect until at least 1986-87 to allow sufficient time to determine the responsibilities of each participant in the grain hauling system.

The Rates section of the Bill requires the CTC to set the grain freight rates which represents the producers' share of transportation costs, on a generally distance-related basis and limits the railway costs that can be recovered from the transportation of grain.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

In Part III of the Bill, Government Payments, the principal objective is to provide a statutory basis for the payment of the Crow Benefit by the Federal Government to the railways as a direct contribution to grain transportation costs. The Government will be committed to pay the full Crow Benefit of $651.6 million directly to the railways. This differs from the 1 February 1983 policy statement by the Minister of Transport which called for this benefit payment to be divided between the railways and the producers. This payment is based on an annual volume of 31.1 million tonnes of grain shipped from the West. Producers would pay a blended freight rate for tonnage over this limit.

The objective of the Review section is a commitment to undertake a comprehensive review in 1985-86 of the key features of the Bill.

Bill C-155 was referred to the Standing Committee on Transport on 22 June 1983. During July and August 1983, it held hearings in Ottawa, Edmonton, Winnipeg, Regina and Quebec City on the Bill. Throughout this process, a number of issues were raised on various sections of the Bill and, as the Committee entered into clause-by-clause study, it became evident that many amendments required to satisfy these concerns could only be moved at the Report Stage since they either alter the intent of the Bill or require a change in the Royal Recommendation (i.e., the amount of money provided for in the Bill will have to be increased). These concerns included: some form of producer payments; raising the tonnage limit (31.1 million tonnes) on the amount of grain to receive the "Crow Benefit"; inclusion of railways other than those under the jurisdiction of Parliament (i.e., CN, CP) within Bill C-155; adding more crops (e.g., canary seed) under the Bill; and simplifying the rate setting cycle. In spite of this, the Committee was able to agree on a large number of amendments and the amended Bill was reported to the House on 26 September 1983.

During Report Stage, over 170 amendments were proposed of which almost half were ruled out of order by the Speaker. However, some changes to the Bill were made. These included: the inclusion of more crops to receive the "Crow Benefit" which raised the annual volume limit to 31.5 million tons and the government payments to $658.6 million; the establishment of a "safety net" that places a ceiling on the shipping rates of grain

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

at 4% of the world grain price in 1984, rising to 10% by 1988 (this replaces a flat 10% which was proposed in the Bill); the creation of a Commission of Inquiry to study the method of payment question (the study will begin in April 1984 and is to be completed in one year); and provision for the inclusion of more railways under the terms of Bill C-155. With these changes the Bill received Royal Assent on 17 November 1983.

During 1984-85, the Government, after reviewing the legislation, proposed some changes to the Bill. These were included in Bill C-44, An Act to Amend the Western Grain Transportation Act, which received first reading on 26 April 1985. The major amendments included:

- increasing the number of producer members on the Senior Grain Transportation Committee including one member from British Columbia;
- requiring the railways to publish their annual investment plans rather than keeping them confidential;
- enshrining a commitment to branch line rehabilitation by the Government (the onus had been solely on the railways for their maintenance);
- removing the 31.5 million tonne volume cap on the amount of grain being subsidized (under the 1983 legislation, subsidy was paid only on the first 31.5 million tonnes, with producers paying full transportation costs after this volume cap had been exceeded);
- establishing a freight rate ceiling for 1985-86 and 1986-87, ensuring producer rates will not exceed the 1984/85 average of $7.70 per tonne. If the rates exceed this limit, the railways will be required to make up the difference; and
- requiring each railway company to hold public meetings in Western Canada annually in order to be aware of transportation problems encountered by producers.

This Bill received Royal Assent on 28 June 1985 and came into force on 1 August 1985.

F. Review of the Western Grain Transportation Act (WGTA)

As set forth under the Review Section of the WGTA, the Act provides for a review of the operations of the Act during the 1985-86 crop year. As a result, on 2 August 1985, the Minister of Transport asked the Grain Transportation Agency (GTA) to conduct the review. The Agency

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

examined all aspects of the WGTA - which included public hearings and the soliciting of briefs - and reported its findings to the Government in April of this year.(1)

Of the 40 recommendations, the most significant dealt with the method of payment issue. The GTA recommended that Ottawa "pay out" its Crow Benefit commitment for the carriage of western grain in full. The report states that the $658 million now paid annually to the railways should go directly to the producers - but does not spell out the method of payment. It recognizes that the payout all in one year is unlikely, (i.e., the total value of the subsidy would have to be calculated over the next 20 or 30 years and then the sum paid out to the producers in some way), and that more time is required to develop a comprehensive and detailed "pay out" proposal. The GTA recommends that the Minister establish a task force to determine, among other things, the basis for the pay out (e.g., acreage-productivity); the method of pay out (e.g., issuing government bonds); and the time-frame for the pay out.

In addition to this, the GTA recommended a more flexible system of contributions by farmers to railway costs. Under the existing system, producers must eventually pay up to 20% of railway constant costs. The Agency wants contributions to vary with the producer's ability to pay.

In order to provide a competitive alternative to rail, the report further recommends that a trucking subsidy be paid on the movement of all Schedule I grains to export position at Thunder Bay or Armstrong and to any port in British Columbia as defined in the WGTA.

These, as well as the other recommendations in the Report, have yet to be acted upon.

CHRONOLOGY

29 June 1897 - The Crow's Nest Pass Act was passed by Parliament.

6 September 1897 - The Crow's Nest Pass Agreement between the Dominion Government and the C.P.R. was signed.

---

(1) Grain Transportation Agency, Review of the Western Grain Transportation Act, Ottawa, April 1986.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

1902-1903 - The C.P.R. had to reduce its rates on grain and flour to below Crow's Nest Pass levels to meet the low rates established by the Canadian Northern Railways. This lasted until 1918.

12 August 1918 - A new grain rate schedule was established by the Board of Railway Commissioners which was above the Crow's Nest level which, in effect, suspended the Agreement.

1919 - The suspension of the Crow's Nest Agreement was ratified by an amendment to the Railway Act to continue until 7 July 1922.

6 July 1922 - Crow's Nest Rates were restored on export grain and flour, while these rates were suspended on all other products until 7 July 1924.

1924 - The CPR restored the Crow's Nest Pass Rates, but limited them to the 289 delivery points in existence in 1897.

27 June 1925 - The Government amended the Railway Act to cancel Crow's Nest Rates on all commodities mentioned in the 1897 Agreement except for those on grain and flour. This amendment also transformed the Crow Rates on grain and grain products into Statutory Rates applicable on all lines of railway west of the Lakehead "now and hereafter constructed".

1927 - The Government extended the rates to include export grain shipped to the Pacific Coast and reduced higher branch line rates to the level that applied on main lines.

1931 - The Statutory Rates were extended to include export grain shipped to Churchill.

1951 - The Turgeon Commission on Transportation concluded that while the Statutory Rates might not be compensatory to the railroads, they should not be increased because these were in the national interest and only Parliament could make any changes to them.

1961 - Parliament added rapeseed to the list of products covered by the Statutory Rates.

1959-1961 - The MacPherson Royal Commission on Transportation recognized the railways were losing money carrying

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

grain at Crow's Nest Pass levels and recommended that the Federal Government subsidize the railways for these losses.

1967 - The National Transportation Act while enacting many of the MacPherson Commission's recommendations did not provide for any subsidies for grain shipped at Statutory Rates.

1976 - The Commission on the Costs of Transporting Grain by Rail (The Snavely Commission) found that the railways lost $105.5 million in 1974 carrying grain at Statutory Rates.

1977 - The Grain Handling and Transportation Commission (The Hall Commission) established in 1975 recommended the retention of the Statutory Rates, with differences between this rate and the cost of transporting grain to be paid directly to the railways.

3 February 1982 - Update by Carl Snavely sets railway losses from moving grain in 1980 at $244.4 million, representing an average annual increase in such losses of 15.5% since 1974.

8 February 1982 - The Minister of Transport appointed Dr. Clay Gilson, professor of Agricultural Economics at the University of Manitoba, to head a consultation process among the major western agricultural organizations and the two national railways to develop a sound framework for western grain transportation.

28 June 1982 - The Report on Western Grain Transportation prepared by Dr. Gilson is released, recommending a new framework for sharing future grain transportation costs.

1 February 1983 - The Minister of Transport announced the Government's decisions on western grain transportation which accepted many of Dr. Gilson's recommendations.

10 May 1983 - The Minister of Transport tabled the Western Grain Transportation Act (Bill C-155) to replace the Crow's Nest Pass Freight Rate with a Statutory rate to compensate the railways for moving western grain.

22 June 1983 - Bill C-155 is referred to the Standing Committee on Transport which held hearings throughout Canada.

26 September 1983 - The Standing Committee reports the Bill as amended.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

14 November 1983 - The House of Commons passes Bill C-155 with amendments.

17 November 1983 - Bill C-155 receives Royal Assent in the Senate.

26 April 1985 - Bill C-44, An Act to Amend the Western Grain Transportation Act, receives first reading.

28 June 1985 - Bill C-44 receives Royal Assent.

1 August 1985 - Bill C-44 comes into force.

2 August 1985 - The GTA undertakes a statutory review of the WGTA.

April 1986 - The GTA reports its findings after reviewing the WGTA.

SELECTED REFERENCES

(1) Canada, Grain and Rail In Western Canada: Volume I, Hall Commission Report, Ottawa, 1977. (Library of Parliament HE/2321/G7/G3/A62/1975/A12)

(2) Canada, Royal Commission on Transportation, MacPherson Report, Ottawa, 1961. (Library of Parliament J/103/P1/1959/T7/A11)

(3) Gilson, J.C., Western Grain Transportation: Report on Consultations and Recommendations, Winnipeg, 15 June 1982. (Library of Parliament J/103/P1/1982/G7/A121)

(4) Grain Transportation Agency, Review of the Western Grain Transportation Act, Ottawa, April 1986

(5) Harvey, David R., Christmas Turkey or Prairie Vulture? An Economic Analysis of the Crow's Nest Pass Grain Rates, Montreal, 1980. (Library of Parliament HE/2321/G7/H37)

(6) MacEachern, G.A., Retention of the Crow Rate and the Alberta Livestock Economy, Ottawa, 1978. (Library of Parliament HE/2321/G7/M24)

(7) Snavely, Carl M. Jr., The Commission on the Costs of Transporting Grain by Rail: Volume I, Ottawa, 1976. (Library of Parliament HE/2321/G7/ C3/A5/1975/A12)

Bulletin d'actualité

82-8F

Les tarifs ferroviaires du pas du Nid-de-Corbeau

John Christopher

Division des sciences et de la technologie
Service de recherche

Le 5 février 1982
Revu le 25 septembre 1986

Bibliothèque du Parlement
Library of Parliament

Service de recherche

Le Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement travaille exclusivement pour le Parlement, effectuant des recherches et fournissant des informations aux parlementaires et aux comités du Sénat et de la Chambre des communes. Entre autres services non partisans, il assure la rédaction de rapports, de documents de travail et de bulletins d'actualité. Les attachés de recherche peuvent en outre donner des consultations dans leurs domaines de compétence.

© Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1987

N° de cat. YM32-1/82-8-1986F

ISBN 0-660-91942-7

N.B. Dans ce bulletin, tout changement d'importance fait depuis la dernière publication est indiqué en **caractères gras** .

THIS DOCUMENT IS ALSO PUBLISHED IN ENGLISH

CANADA

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

LES TARIFS FERROVIAIRES DU PAS DU NID-DE-CORBEAU

DÉFINITION DU SUJET

Les tarifs ferroviaires du Pas du Nid-de-Corbeau sont des tarifs spéciaux applicables au transport des céréales et de la farine destinées à l'exportation depuis des points d'expédition situés en Colombie Britannique, en Alberta, en Saskatchewan ou au Manitoba, jusqu'à Thunder Bay, Churchill ou aux ports de la Colombie Britannique. Ces tarifs sont le résultat de l'accord dit du Pas du Nid-de-Corbeau, signé le 6 septembre 1897 par le gouvernement fédéral et la compagnie des chemins de fer Canadien Pacifique. Aux termes de cet accord, le CP s'est engagé à appliquer les tarifs du Pas à perpétuité en contrepartie de l'aide que lui fournirait le gouvernement fédéral pour la construction d'un chemin de fer dans la région riche en minerais de Kootenay, située au sud de la Colombie Britannique. Cet accord pose un problème du fait que, de nos jours, les céréales destinées à l'exportation sont toujours acheminées aux tarifs fixés en 1897. En conséquence, les compagnies de chemins de fer subissent un déficit considérable lorsqu'elles transportent des céréales destinées à l'exportation et, de ce fait, elles ne sont guère disposées à améliorer ou à étendre le réseau de transport céréalier de l'Ouest canadien. L'existence de ce problème étant admise, reste à savoir s'il convient de majorer les tarifs du Pas du Nid-de-Corbeau de manière à couvrir les coûts actuels du transport des céréales destinées à l'exportation et, dans l'affirmative, il s'agira de déterminer qui, des producteurs céréaliers, des compagnies de chemins de fer ou du gouvernement fédéral, en fera les frais. Les recommandations énoncées dans le rapport Gilson de 1982 n'ont

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

pas réglé la question. Même si le gouvernement a déposé le 10 mai et adopté le 17 novembre suivant le projet de loi C-155 intitulé Loi sur le transport du grain de l'Ouest, qui modifie le tarif du Nid-de-Corbeau, le débat reste entier. En effet, des questions comme la formule de paiement, les sommes à verser aux chemins de fer, le "filet de sûreté" et les taux variables ont fait l'objet de nombreuses interventions durant l'étude du projet de loi par le Comité des transports et au cours des discussions ultérieures à la Chambre et au Sénat. Il est très probable que ces controverses subsisteront au moins jusqu'à la prochaine révision de cette loi, prévue pour 1985-1986.

CONTEXTE ET ANALYSE

A. Les tarifs du Pas du Nid-de-Corbeau

Les tarifs ferroviaires du Pas du Nid-de-Corbeau ont été imposés au Canada par l'accord du Pas du Nid-de-Corbeau conclu entre le gouvernement fédéral et le Canadien Pacifique le 6 septembre 1897. Le gouvernement a accepté de verser au CP une subvention de 11 000 dollars le mille, jusqu'à concurrence de 3 630 000 dollars pour la construction d'une ligne de chemin de fer de 330 milles reliant Lethbridge (Alberta) à Neilson (Colombie britannique) en empruntant le Pas du Nid-de-Corbeau. De son côté, le CP acceptait de construire cette ligne conformément aux exigences du gouvernement en matière de normes, d'emplacement et de délais; il acceptait en outre de laisser le gouvernement contrôler certains tarifs et d'imposer des réductions particulières dans certains autres domaines. Ce sont précisément ces tarifs réduits conformément à l'accord qui ont pris le nom de tarifs du Pas du Nid-de-Corbeau.

Le CP a accepté la réduction de ces tarifs aux conditions suivantes:

- une réduction à perpétuité de trois cents par cent livres sur les céréales et la farine expédiées d'une gare déjà en service du Canadien Pacifique de l'Ouest jusqu'à Fort William ou à un point situé plus à l'est;

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

- une réduction à perpétuité selon différents taux, sur le transport d'Est en Ouest de certaines marchandises entre deux gares déjà en métalliques de toutes sortes, le fer, les clous et les pointes, la ficelle d'engerbage, le carton de construction et de couverture, la vitre, les peintures et les huiles et l'ameublement. Ces réductions, qui allaient de 10 à 33 1/3% étaient ordinairement pratiquées au taux minimal.

Il convient d'insister sur le fait que les concessions accordées par le CP en 1897 visaient une région, des marchandises et des transports particuliers. L'accord n'imposait pas une réduction générale des tarifs sur l'ensemble des transports marchandises. Les réductions sur les transports vers l'Est ne s'appliquaient qu'aux céréales et à la farine transportées jusqu'à Fort William et au-delà. Elles ne visaient qu'à améliorer la compétitivité à l'exportation des principaux produits agricoles des Prairies de façon à favoriser ce type d'activité économique indispensable à la mise en valeur de la région. Les réductions sur les transports vers l'Ouest ne visaient que certaines marchandises, notamment les outils aratoires et certains matériaux de construction fabriqués dans l'Est. Leur but était d'une part de fournir aux colons de l'Ouest des biens d'équipement à meilleur marché et d'autre part, de faire en sorte que la plus grande partie possible du matériel acheté dans l'Ouest ait été fabriqué par des usines canadiennes de l'Est et transporté par des chemins de fer canadiens.

Au cours des 20 années qui ont suivi la signature de l'Accord, il s'est passé un certain nombre d'événements importants. Tout d'abord, l'application des tarifs du Pas du Nid-de-Corbeau a été suspendue du 7 octobre 1903 au 31 mai 1918. Pendant cette période, les tarifs appliqués par la compagnie étaient inférieurs aux tarifs convenus dans l'Accord, et ce à cause de l'Accord du Manitoba, de 1901. Cette année là, le gouvernement manitobain avait conclu avec le Canadian Northern Railway un accord prévoyant la construction d'une ligne de chemin de fer sur son territoire. L'accord stipulait qu'en contrepartie de certaines garanties et d'autres considérations, le Canadian Northern appliquerait des tarifs-marchandises fixés par le Lieutenant gouverneur en conseil jusqu'en 1920. De ce fait, les tarifs applicables aux céréales sur les lignes du Canadian

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

Northern sont tombés au-dessous de ceux du Pas du Nid-de-Corbeau. Le CP a été ainsi contraint d'abaisser ses tarifs pour rester compétitif.

Il s'est produit un autre fait remarquable entre le mois d'août 1918 et la suspension du tarif du Pas du Nid-de-Corbeau en juillet 1922. Ce n'est guère que vers la fin de la Première Guerre mondiale qu'on a commencé à se demander sérieusement si l'Accord du Pas du Nid-de-Corbeau servait à freiner la hausse des tarifs ferroviaires. En 1917, la compagnie demanda à la Commission des chemins de fer une majoration générale de 15% des tarifs-marchandises de façon à compenser l'augmentation des frais d'exploitation et d'entretien. Les Commissaires accordèrent l'augmentation, sous réserve des limites imposées par l'Accord.

Cette augmentation de 15% de l'ensemble des tarifs-marchandises a constitué un fait marquant dans l'histoire des tarifs du Pas du Nid-de-Corbeau dans la mesure où l'on s'est alors rendu compte que les tarifs fixés 20 ans plus tôt pouvaient ne plus être réalistes dans le contexte d'une période différente.

En 1918, on a procédé à une nouvelle révision. Au cours de cette année-là, les grilles des salaires des cheminots américains connurent une hausse substantielle qui visait à éviter de graves problèmes de main-d'oeuvre. Par contrecoup, on augmenta les tarifs-marchandises et voyageurs pour la contrebalancer. Inévitablement, les cheminots canadiens revendiquèrent une augmentation semblable à celle de leurs homologues américains.

En conséquence, le gouvernement fédéral ordonna une augmentation de salaires pour les cheminots canadiens à partir du 1er août 1918. Il ordonna également à la Commission des chemins de fer de fixer un nouveau barème pour tous les tarifs-marchandises. Celui-ci fut publié sous la forme d'un décret qui entra en vigueur le 12 août 1918. Les nouveaux tarifs applicables aux céréales étaient supérieurs à ceux que prévoyait l'Accord du Pas du Nid-de-Corbeau; il entraîna donc sa suspension, qui fut ratifiée par une modification à la Loi sur les chemins de fer en 1919. Cette suspension était décrétée pour trois ans, c'est-à-dire jusqu'au 7 juillet 1922.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

De janvier 1902 à août 1918, l'Accord du Pas du Nid-de-Corbeau n'exerça une pression à la baisse sur les tarifs applicables aux céréales de l'Ouest que sur une très courte période, soit du 1er juin 1918 au 12 août 1918.

Il faut enfin insister sur le fait que, même pendant la période où les tarifs du Pas du Nid-de-Corbeau sont restés en vigueur, le CP ne les appliquait que sur les lignes déjà installées en 1897, lors de la signature de l'Accord. Cette particularité suscita un problème de discrimination dans les tarifs appliqués: les usagers des localités desservies par les lignes "initialement" construites pouvaient expédier les marchandises désignées à bien meilleur marché que ceux des localités desservies par les lignes plus récentes.

Au cours de la session parlementaire de 1922, la question du renouvellement ou de la modification des tarifs du Pas du Nid-de-Corbeau a été soulevée. A moins d'une nouvelle loi, la modification apportée à la Loi sur les chemins de fer, qui avait suspendu provisoirement l'application de l'Accord, arrivait à échéance, si bien que les tarifs allaient automatiquement retomber à leur niveau de 1897. La compagnie de chemin de fer voulait que ces tarifs fussent totalement abandonnés, tandis que les producteurs céréaliers exigeaient un retour aux tarifs du Pas du Nid-de-Corbeau. En 1922, on constitua un comité spécial qui fut chargé d'enquêter sur le coût des transports. Après avoir entendu les points de vue des antagonistes, c'est-à-dire des chemins de fer et des cultivateurs, le Comité recommanda le maintien des tarifs du Pas du Nid-de-Corbeau pour les céréales et la farine et leur suspension pour les autres marchandises.

Conformément à ces recommandations, la Loi sur les chemins de fer de 1919 fut modifiée par décret en juin 1922; la modification rétablissait l'application des tarifs du Pas du Nid-de-Corbeau aux céréales et à la farine destinées à l'exportation à partir du 6 juillet 1922 et en suspendait l'application pour toutes les autres marchandises jusqu'en 1924. Au début de 1924, la compagnie de chemin de fer fit valoir au

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

gouvernement que la hausse incessante de ses coûts d'exploitation nécessitait une nouvelle suspension des tarifs du Pas du Nid-de-Corbeau, à défaut de quoi son exploitation risquait d'être déficitaire pendant longtemps. Pour demander le rétablissement des tarifs, les représentants des Prairies tirèrent argument de ce que l'Accord dont ils étaient issus était un contrat conclu entre la population du Canada et le CP, en vertu de quoi ses dispositions devraient être respectées à perpétuité. Le gouvernement en convint, et le 7 juillet 1924, il contraignit le CP à rétablir les tarifs fixés par la Loi de 1897.

La compagnie décida d'interpréter la loi à la lettre et de n'appliquer les tarifs réduits que dans les 289 gares en service au moment de la signature de l'Accord. Cette interprétation fut contestée par le gouvernement et l'affaire fut portée devant la Cour suprême, qui confirma que l'Accord ne s'appliquait qu'aux gares d'avant 1897 et que, par ailleurs, la Loi sur les chemins de fer n'autorisait pas la Commission des chemins de fer à fixer des tarifs supérieurs à ceux du Pas du Nid-de-Corbeau. Du fait de cette décision, l'application de ces derniers tarifs allait entraîner une discrimination dans les frais d'expédition, selon que la ligne utilisée avait été construite avant ou après 1897.

La Cour suprême suggérait implicitement que seule une solution législative pouvait résoudre le problème. C'est pourquoi le gouvernement fédéral proposa au Parlement un projet de loi modifiant la Loi sur les chemins de fer de 1919. Ce projet visait à supprimer entièrement la partie de l'Accord du Pas du Nid-de-Corbeau qui concernait les marchandises destinées aux colons de l'Ouest, et rendait les tarifs réduits applicables à tous les transports de céréales et de farine de l'Ouest sur toutes les lignes de chemin de fer, quelle qu'en soit la compagnie propriétaire. La modification entra en vigueur le 23 juillet 1925 et depuis lors, les tarifs réduits du Pas du Nid-de-Corbeau n'ont plus été appliqués qu'aux céréales et à la farine. Le territoire visé est resté le même que dans l'Accord initial de 1897, c'est-à-dire que les tarifs s'appliquaient aux céréales et à la farine destinées à l'exportation et transportées d'Ouest en Est jusqu'à la tête des Grands lacs. En 1927, la loi fut étendue aux céréales exportées à partir de la côte ouest et en

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

1931, les tarifs devinrent applicables aux céréales exportées à partir de Churchill. En 1961, le Parlement modifia la loi pour soumettre le colza aux tarifs du Pas du Nid-de-Corbeau. Donc, depuis 1897, on est passé d'une situation dans laquelle un accord synallagmatique fixait les tarifs du transport des céréales depuis 289 gares jusqu'à un port unique sur 3 000 milles du réseau d'une seule compagnie de chemin de fer, à la situation actuelle dans laquelle la loi fixe les tarifs du transport des céréales à partir de plus de 1 600 gares jusqu'à cinq ports sur 20 000 milles de voies ferrées appartenant à trois compagnies.

La modification législative de 1925 a constitué un tournant décisif dans l'histoire des tarifs du Pas du Nid-de-Corbeau. Elle a éliminé le caractère synallagmatique de l'Accord conclu entre le gouvernement fédéral et le CP pour permettre au Parlement d'imposer unilatéralement une politique nationale par voir législative. Si les tarifs du Pas du Nid-de- Corbeau sont toujours en vigueur, c'est à cause de la modification apportée à la Loi sur les chemins de fer en 1925. Ces tarifs ont la vie dure, mais c'est à juste titre que, depuis cette date, on les qualifie de TARIFS STATUTAIRES. Ils doivent leur existence actuelle à la loi de 1925, et non à l'Accord de 1897; ils relèvent de la compétence du Parlement et non pas celle de la Commission canadienne des Transports.

Pendant une vingtaine d'années, jusqu'aux environs de 1927, les tarifs marchandises sont restés pratiquement les mêmes. Après la Seconde Guerre mondiale, on a tenté à différentes reprises de modifier les tarifs statutaires, ou tarifs du Pas du Nid-de-Corbeau. Les compagnies de chemin de fer revendiquaient des hausses, car les tarifs en vigueur ne leur permettaient pas de couvrir les coûts d'expédition des céréales et de la farine destinées à l'exportation. C'est ce qu'on a fait valoir à la Commission royale Turgeon de 1951, qui avait été chargée d'étudier le barème des tarifs-marchandises. Tout en reconnaissant que les compagnies n'étaient pas suffisamment rétribuées pour le transport des céréales et de la farine aux tarifs statutaires, la Commission recommanda de ne pas modifier ces tarifs. Elle indiqua par contre que si l'on devait le faire, c'était au Parlement de prendre une décision.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

A l'occasion des travaux de la Commission MacPherson sur les transports (1959-1961), les compagnies de chemin de fer ont réitéré fermement leur opposition aux tarifs statutaires. Elles ont déclaré à la Commission que les tarifs du Pas du Nid-de-Corbeau ne couvraient pas l'augmentation de leurs coûts de main-d'oeuvre, de fournitures et de matériel et qu'il fallait donc les augmenter. De leur côté, les céréaliers faisaient valoir que dans l'intérêt national, il convenait de les maintenir car en les augmentant, on réduirait inévitablement le revenu net des Prairies. Devant cet argument, les compagnies demandèrent que pour éviter de majorer les tarifs imposés aux agriculteurs, le gouvernement fédéral subventionne le transport des céréales. Le montant des subventions devrait être égal à la différence entre les revenus bruts tirés du transport des céréales aux tarifs statutaires, et les revenus obtenus en acheminant les mêmes quantités de céréales à des tarifs qui couvriraient les frais de transport ou seraient proportionnels aux tarifs en vigueur pour d'autres marchandises transportées dans des conditions analogues.

A l'issue de ses travaux, la Commission MacPherson établit qu'en transportant les céréales aux tarifs statutaires, les compagnies de chemin de fer avaient perdu environ 16 millions de dollars en 1958. Elle recommanda que ce déficit soit pris en charge par le Parlement canadien et que les compagnies soient suffisamment rétribuées pour couvrir leurs frais et pour assurer la rentabilité des investissements correspondant au service assuré. Autrement dit, il fallait que le gouvernement subventionne les compagnies de chemin de fer pour les indemniser des pertes occasionnées par le transport des céréales aux tarifs du Pas du Nid-de-Corbeau. Malgré cette recommandation, les compagnies de chemin de fer n'obtinrent aucune subvention et les tarifs statutaires restèrent inchangés. La Loi nationale sur les transports, de 1967, qui fut le prolongement de l'étude des problèmes des transports au Canada par la Commission MacPherson, n'y apporta aucune modification.

La controverse sur les tarifs statutaires s'est poursuivie après 1967. Les plus récentes études consacrées à cette question par Carl M. Snavely et par le juge Emmett Hall ont établi que les compagnies

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

perdaient de l'argent en transportant les céréales aux tarifs du Pas du Nid-de-Corbeau. La commission Snavely (1975-1976) a estimé les pertes de 1974 à 105,5 millions de dollars, tandis que les compagnies faisaient état d'une perte de 175 millions de dollars en 1978. Les rapports Hall et Snavely recommandèrent tous deux que les tarifs statutaires soient maintenus et que les pertes qu'ils entraînaient soient couvertes par des subventions gouvernementales versées directement aux compagnies. Dans une étude réalisée en 1980 par David R. Harvey, on estimait que l'écart entre les coûts réels du transport des céréales et le produit des tarifs statutaires serait d'environ de 260 millions de dollars en 1981. Les compagnies évaluent à 335 millions de dollars leur déficit au titre de l'année prochaine, ce qui représente environ quatre fois les tarifs du Pas du Nid-de-Corbeau.

B. Effets préjudiciables des tarifs du Pas du Nid-de-Corbeau

On prétend par ailleurs que dans leur forme actuelle, les tarifs du Pas du Nid-de-Corbeau ne sont plus profitables à l'Ouest. Nombreux sont ceux qui estiment que s'ils ont été avantageux aussi bien pour les compagnies que pour les céréaliers et qu'ils ont favorisé la mise en valeur de l'Ouest jusqu'en 1914, ils ont constitué un anachronisme par la suite. Voici quelques exemples des effets préjudiciables de ces tarifs pour l'Ouest:

- Comme les compagnies de chemin de fer perdent de l'argent en transportant les céréales destinées à l'exportation, elles n'ont aucun intérêt à investir dans du nouveau matériel de manutention des céréales ni à augmenter la capacité de transport du réseau ferroviaire de l'Ouest, alors que l'on s'attend à une augmentation spectaculaire du volume de certaines marchandises en vrac comme le charbon, la potasse et le soufre.

- Comme les tarifs du Pas du Nid-de-Corbeau ne s'appliquent qu'aux céréales et à la farine, à l'exclusion des produits finis, ils pénalisent fortement les industries de transformation et le secteur secondaire.

- Les tarifs du Pas du Nid-de-Corbeau favorisent la production céréalière au détriment de l'élevage en gonflant artificiellement le prix des céréales pour les agriculteurs des Prairies. Il est plus

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

avantageux d'exporter des céréales que de les utiliser dans les Prairies pour engraisser du bétail.

- Les tarifs réduits applicables aux céréales destinées à l'exportation ralentissent le processus de diversification et d'amélioration des cultures dans les Prairies. Le transport de produits végétaux, comme la luzerne et le tournesol, est soumis au plein tarif, qui est bien supérieur aux tarifs statutaires applicables aux céréales; en conséquence, ces cultures présentent beaucoup moins d'intérêt.

Force est donc de constater que si les tarifs réduits ont favorisé les producteurs céréaliers des Prairies, ils ont eu par ailleurs des effets préjudiciables dans l'Ouest pour d'autres producteurs, notamment dans le secteur des produits transformés, et pour d'autres cultures, comme celle de la luzerne. On semble se rapprocher du point critique, étant donné que l'insuffisance de revenus imputable à ces tarifs empêche les compagnies de procéder à la vaste opération de restructuration et d'expansion du réseau ferroviaire dans cette partie du pays. Le CN et le CP estiment qu'ils auront besoin d'environ 14 milliards de dollars pour améliorer et étendre leurs services s'ils veulent être en mesure de faire face plus tard à la demande. Il faudra investir cette somme énorme dans des liaisons et du matériel nouveaux parce que le tonnage des principales marchandises en vrac, le charbon, le soufre, la potasse et les céréales, va plus que doubler d'ici dix ans; le volume global des marchandises transportées dans l'Ouest représentera alors près deux fois celui de l'Est. Compte tenu de ces facteurs, on s'accorde maintenant pour admettre que les tarifs du Pas du Nid-de- Corbeau doivent être rajustés. Reste à savoir qui devra prendre en charge le déficit des chemins de fer et selon quelles modalités.

C. Le Rapport Gilson

Le 8 février 1982, le ministre des Transports, l'honorable Jean-Luc Pépin, a annoncé qu'il avait confié à M. J.C. Gilson le mandat de diriger un processus de consultation auprès des principaux organismes agricoles de l'Ouest et des deux chemins de fer nationaux en vue d'essayer de trouver une solution au problème des tarifs du Pas du Nid-de-Corbeau. Le résultat des travaux de M. Gilson a été publié le 28 juin 1982 sous le titre Le Transport des grains dans l'Ouest - Rapport sur les consultations

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

et les recommandations. Ce rapport recommandait la création d'une nouvelle structure de partage des frais de transport des grains et plus particulièrement:

- fixer à 792,7 millions de dollars le coût total pour l'année de base 1981-1982 du transport des grains pour les deux chemins de fer nationaux. Puis, après avoir procédé aux ajustements nécessaires en raison des gains de productivité réalisés par suite de l'application du nouveau régime et après avoir déduit les recettes fournies grâce au tarif réglementaire, fixer à 644,1 millions de dollars le déficit total des chemins de fer pour la même année;

- faire couvrir annuellement et de façon permanente par le gouvernement fédéral ce déficit de 644,1 millions de dollars, appelé aussi "allocation du Crow". Le rapport recommandait toutefois d'étaler le paiement de cette allocation sur la période de 1982-1983 à 1986-1987.

- verser entièrement aux chemins de fer la subvention fédérale annuelle dite "allocation du Crow" en 1982-1983 puis chaque année par la suite, augmenter graduellement la part des producteurs d'ici 1989-1990, jusqu'à ce que 81% aillent directement à ces derniers et 19% aux chemins de fer;

- permettre aux producteurs de choisir entre deux méthodes pour recevoir le paiement de leur tranche de l'allocation du Crow:

  (a) la première consisterait en un paiement direct aux producteurs affectué au début de chaque campagne agricole, contre l'obligation, pour ceux-ci, d'assumer leurs propres frais de transport;

  (b) la deuxième comporterait l'ouverture d'un compte de crédit marchandises pour chaque producteur, au début de chaque campagne agricole, sur lequel les producteurs pourraient prélever leurs frais de transport au fur et à mesure qu'ils feraient leurs livraisons au cours de l'année;

- verser à tous les producteurs de grains de façon dégressive entre 1983-1984 et 1988-1989, une "allocation d'appoint agricole" destinée à compenser, durant une période de transition, les effets défavorables sur certains groupes de marchandises, des modifications projetées au tarif réglementaire qui est en vigueur depuis 85 ans;

- créer un Organisme de coordination central (OCC), destiné à remplacer l'actuelle Administration du transport des grains, et lui donner le mandat d'administrer dans le cadre d'un ensemble de principes et de lignes directrices, les garanties de rendement et

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

de service données par les chemins de fer et les mesures d'efficacité et d'économie auxquelles ceux-ci doivent s'engager pour les années à venir dans le réseau de manutention des grains et de leur transport;

- partager à l'avenir les augmentations de coûts de la façon suivante:

  (a) pour la période de 1983-1984 à 1985-1986, diviser également les augmentations de coûts entre le gouvernement fédéral et les producteurs jusqu'à concurrence d'une augmentation annuelle de 3% pour les producteurs;

  (b) pour la période suivant 1985-1986, faire payer par les expéditeurs les premiers 3% des augmentations de coûts et leur faire partager à parts égales avec le gouvernement fédéral les 3% suivants jusqu'à concurrence d'un maximum cumulatif de 4½% pour les producteurs.

  (c) faire payer ensuite par les producteurs concernés les frais de transport des grains en sus du niveau de base de 1981-1982, soit 30,4 millions de tonnes (y compris les augmentations de coûts correspondant à ce volume excédentaire et attribuables à l'inflation);

Bien que les recommandations du rapport Gilson n'aient pas vraiment suscité d'opposition, la méthode de paiement de l'allocation du Crow (c'est-à-dire le déficit relatif au tarif du Nid-de-Corbeau) a entraîné d'autres difficultés. En effet, certains souhaitaient que la subvention soit versée aux producteurs, d'autres voulaient qu'elle le soit aux chemins de fer, tandis que le Syndicat national des cultivateurs demande que le tarif du Nid-de-Corbeau ne subisse aucun changement. Dans l'ensemble, la formule Gilson a été appuyée par les producteurs de l'Ouest, les éleveurs de bétail et le ministre des Transports, tandis que s'y sont opposé les trois coopératives de blé des Prairies et les producteurs agricoles de l'Est du Canada. Fondamentalement, ceux-ci demandent que la subvention du Nid-de- Corbeau soit versée directement aux chemins de fer à titre de subvention de transport et non pas à titre de subvention de "superficie ensemencée" aux cultivateurs des Prairies, qu'ils percoivent comme leurs concurrents sur les marchés intérieurs.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

D. Initiatives du gouvernement fédéral en matière de transport dans l'Ouest

Le 1er février 1983, le ministre des Transports a annoncé les décisions du gouvernement fédéral relatives au tarif du Nid-de-Corbeau, décisions appelées "initiatives en matière de transport dans l'Ouest", qui prévoient la mise en oeuvre, sous forme législative, des principales recommandations du rapport Gilson au cours de la période quadriennale de 1982-1983 à 1985-1986. L'élément essentiel en est l'octroi de subventions d'un montant de 651,6 millions de dollars par an pour le transport des grains dans l'Ouest. En retour, les producteurs devront assumer les frais de transport qui doubleront d'ici 1985-1986 et qui pourraient quintupler d'ici 1980, tandis que les chemins de fer devront s'en tenir à des garanties strictes de rendement ou perdre leurs subventions. Jusqu'en 1985, ces subventions annuelles seront réparties entre les chemins de fer et les producteurs agricoles. Ceux-ci seront rétribués en fonction du nombre d'acres cultivés et devront assumer par la suite toutes les augmentations de coûts attribuables aux volumes de grains supérieurs au niveau de base (1981-1982) de 31,1 millions de tonnes. Le projet de loi prévoit notamment ce qui suit:

- le versement annuel de l'allocation du Nid-de-Corbeau par le gouvernement fédéral (les recommandations du rapport Gilson ont été réajustées à la hausse par le gouvernement et cette allocation est maintenant fixée à 651,6 millions de dollars) afin d'aider les producteurs de grains à défrayer le transport des grains dans l'Ouest;

- l'établissement d'une formule de partage des coûts entre le gouvernement et les producteurs, selon laquelle ceux-ci devront assumer à partir de 1983-1984 toutes les augmentations de coûts attribuables aux volumes de grains supérieurs au niveau de base (1981-1982) de 31,1 millions de tonnes, les premiers 3% des augmentations de coût des chemins de fer attribuables à l'inflation pour les campagnes agricoles de 1983-1984, 1984-1985 et 1985-1986, ainsi que les premiers 6% des augmentations de coût annuelles des chemins de fer pour les campagnes agricoles de 1986-1987 et au-delà (ce qui diffère des recommandations du rapport Gilson dans lesquelles les producteurs devaient verser les premiers 4½% des augmentations de coût attribuables à l'inflation pour la période de 1986-1987 et au-delà);

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

- l'utilisation de la méthode de paiement des contributions gouvernementales recommandée par le rapport Gilson, mais avec une révision en 1985-1986 lorsque 50% seront versés aux producteurs et 50% aux chemins de fer; toute augmentation subséquente devra être entérinée par le Parlement;

- la garantie que les tarifs marchandises resteront généralement proportionnels à la distance parcourue; et

- l'établissement par la CCT, avant le 30 avril de chaque année pour la campagne agricole de l'année suivante, de l'ensemble des tarifs marchandises, après consultation avec les expéditeurs de grains et les chemins de fer.

Bien que les principales recommandations du rapport Gilson (compte tenu des exceptions mentionnées) aient été acceptées, surtout en ce qui concerne les campagnes agricoles de 1982-1983 à 1985-1986, le débat s'est poursuivi sur les modifications proposées. Les coopératives de blé de l'Ouest s'opposaient à la nouvelle structure tarifaire qu'elles jugent trop élevée, trop lourde pour les producteurs par rapport à ce que les chemins de fer doivent payer et susceptible d'entraîner une bureaucratie coûteuse. Elles estiment que cette subvention est une subvention de transport et qu'elle devrait en conséquence être versée aux chemins de fer. La Fédération canadienne de l'agriculture a réaffirmé ce point de vue lors de son assemblée annuelle du 10 février 1983, au cours de laquelle elle s'est prononcée contre les modifications proposées et a demandé que la subvention fédérale soit versée aux chemins de fer. Les producteurs agricoles de l'Est, surtout les producteurs de porc du Québec, ont également manifesté leur opposition à ces modifications, craignant une concurrence trop forte de leurs homologues de l'Ouest. Certains producteurs de grains de l'Ouest ont même dit craindre que l'augmentation des frais de transport ne les mette en faillite. Par ailleurs, un certain appui a été accordé au projet de loi par le Manitoba Farm Bureau et par les United Grain Growers ainsi que par certains producteurs de bétail qui estiment que ces changements sont nécessaires pour rétablir l'équilibre agricole de l'Ouest.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

E. Loi sur le transport du grain de l'Ouest
(projet de loi C-155)

La loi reflétant l'initiative du gouvernement en vue de modifier la structure du tarif du Pas du Nid-de-Corbeau a été déposée le 10 mai 1983 par le ministre des Transports et s'intitule Loi sur le transport du grain de l'Ouest (projet de loi C-155). Cette loi remplacera les tarifs ferroviaires du Pas du Nid-de-Corbeau par un tarif statutaire qui indemnisera les sociétés de chemin de fer pour le transport du grain de l'Ouest, en échange des garanties en matière de rendement et d'investissement. Le coût du transport du grain sera partagé par le gouvernement et les producteurs céréaliers. Au cours de la présente décennie, les dépenses du fédéral dans le domaine du transport du grain seront annuellement d'environ 1 millard de dollars, ce qui comprend le versement de la subvention fédérale du Nid-de- Corbeau qui dépasse $650 millions. Bien qu'il adopte un grand nombre des recommandations du rapport Gilson ainsi que les initiatives du gouvernement fédéral en matière de transport dans l'Ouest, du 1er février 1983, le projet de loi contient une exception notable; il prévoit en effet le versement direct aux sociétés de chemin de fer de la subvention du Nid-de-Corbeau.

Les principales dispositions du projet de loi (déposé le 10 mai 1983) sont contenues dans les quatre grandes parties qui traitent des mesures administratives, des taux, des versements de l'Etat et de l'examen du système. En vertu des mesures administratives, il sera créé un poste d'administrateur de l'Office du transport du grain qui sera chargé de coordonner le système de transport du grain en collaboration avec les producteurs, la Commission canadienne du blé, les compagnies céréalières et les chemins de fer. Il sera en outre créé un comité supérieur du transport du grain qui aura pour rôle de conseiller l'administrateur et le ministre sur toutes les questions touchant le transport du grain. Cette partie du projet de loi prévoit également un système de récompenses et de sanctions pour les participants, selon qu'ils auront atteint ou non les objectifs de rendement déterminés par l'administrateur. Ce système n'entrera pas en vigueur avant au moins 1986-1987, de sorte qu'on aura suffisamment de temps pour déterminer les responsabilités de tous les intervenants du système de transport des grains.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Selon la partie du projet de loi concernant les taux, la Commission canadienne des transports doit établir pour le transport du grain un tarif qui représente la part des producteurs dans les frais de transport, en fonction des distances en général, et qui limite les frais que peuvent récupérer les sociétés de chemins de fer pour le transport du grain.

Dans la Partie III du projet de loi, Versements de l'État, l'objectif principal est d'assurer une base statutaire pour le paiement, par le gouvernement fédéral aux sociétés de chemins de fer, de la subvention du Nid-de-Corbeau qui constituera une contribution directe aux coûts de transport du grain. Le gouvernement sera tenu de payer directement aux sociétés de chemins de fer la totalité de la subvention du Nid-de-Corbeau s'élevant à $651,6 millions. Cette disposition diffère de l'énoncé de politique du 1er février 1983 du ministre des Transports selon lequel le paiement de cette subvention serait partagé entre les sociétés de chemins de fer et les producteurs. Ce versement se fonde sur un volume annuel de 31,1 millions de tonnes de grain expédié de l'Ouest. Pour un volume supérieur, les producteurs paieront un taux de transport mixte.

Selon la Partie IV, Examen, le ministre s'engage à procéder en 1985-1986 à un examen complet des principales dispositions du projet de loi.

Le projet de loi C-155 a été renvoyé au Comité permanent des transports le 22 juin 1983. En juillet et en août, le Comité a tenu des audiences à Ottawa, Edmonton, Winnipeg, Regina et Québec. Les témoignages qu'il a reçus tout au long de sa tournée faisaient état d'un certain nombre d'interrogations concernant divers articles du projet de loi, à tel point qu'au moment de commencer l'étude article par article, le Comité a reconnu que les nombreux amendements nécessaires pour calmer les inquiétudes des intervenants ne pourraient être déposés qu'à l'étape du rapport puisqu'ils impliquaient une modification de l'esprit du projet de loi ou un changement dans la recommandation royale (c'est-à-dire que les sommes prévues dans le projet de loi devraient être augmentées). Les sujets de préoccupation comprenaient notamment: une formule quelconque de paiement aux producteurs; la hausse de la limite de tonnage (31,1 millions de tonnes)

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

applicable à la quantité de grains susceptibles de bénéficier de la "subvention du Nid-de- Corbeau"; l'inclusion de chemins de fer autres que ceux qui relèvent du Parlement (c'est-à-dire le CN et le CP) aux fins du projet de loi C-155; l'inclusion de nouvelles denrées (par exemple le millet) à la liste des produits visés par le projet de loi; enfin, la simplification du barème d'établissement des taux. Malgré ces difficultés, le Comité a réussi à se mettre d'accord sur un certain nombre d'amendements et il a été fait rapport du projet de loi modifié à la Chambre le 26 septembre 1983.

A l'étape du rapport, plus de 170 amendements ont été proposés dont presque la moitié ont été déclarés irrecevables par le Président. Toutefois, quelques modifications ont été apportées au projet de loi. Parmi ces dernières mentionnons l'admissibilité d'un plus grand nombre de produits à la "subvention du Nid-de-Corbeau", ce qui a porté la limite du volume annuel à 31,5 millions de tonnes et les versements de l'État à 658,6 millions de dollars; l'instauration d'un "filet de sûreté" qui établit un plafond pour les tarifs d'expédition du grain, plafond fixé à 4% du prix mondial du grain pour 1984 et qui passera à 10% en 1988 (ce plafond remplace le tarif uniforme de 10% qui était proposé dans le projet de loi); la création d'une commission d'enquête chargée d'étudier la question des méthodes de paiement (l'étude débutera en avril 1984 et doit être terminée en un an); et la disposition prévoyant l'inclusion d'un plus grand nombre de compagnies de chemins de fer aux termes du projet de loi C-155. Ce dernier, ainsi modifié, a reçu la Sanction royale le 17 novembre 1983.

Au cours de 1984-1985, le gouvernement, après avoir examiné le projet de loi, y a proposé certaines modifications. Celles-ci ont été regroupées dans le projet de loi C-44, Loi modifiant la Loi sur le transport du grain de l'Ouest, qui a franchi l'étape de la première lecture le 26 avril 1985. Les principaux amendements visaient à:

- accroître le nombre de producteurs membres du Comité supérieur du transport du grain en y adjoignant notamment un représentant de la Colombie-Britannique;

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

- exiger des compagnies de chemin de fer qu'elles publient leurs plans d'investissement annuels au lieu qu'ils restent confidentiels;

- inscrire dans la loi que l'État s'engage à remettre en service des embranchements (dont l'entretien incombait exclusivement aux compagnies de chemin de fer);

- supprimer le plafond de 31,5 millions de tonnes fixé pour la quantité de grain subventionnée (aux termes de la loi de 1983, la subvention n'était versée que jusqu'à concurrence de 31,5 millions de tonnes, les producteurs devant payer tous les frais de transport au-delà de cette limite);

- établir pour 1985-1986 et 1986-1987 un plafond assurant aux producteurs des taux de transport n'excédant pas le taux moyen de 7,70 $ la tonne en vigueur en 1984-1985; si les taux dépassent cette limite, les compagnies de chemin de fer devront combler la différence;

- obliger chaque compagnie de chemin de fer à tenir des assemblées publiques annuelles dans l'Ouest canadien pour prendre connaissance des problèmes de transport des producteurs.

Le projet de loi a reçu la sanction royale le 28 juin 1985 et est entré en vigueur le 1er août 1985.

F. Examen de la Loi sur le transport du grain de l'Ouest

La Loi sur le transport du grain de l'Ouest prévoit expressément un examen de son application pendant la campagne agricole 1985-1986. C'est pourquoi, le 2 août 1985, le ministre des Transports a confié cette responsabilité à l'Office du transport du grain. Celui-ci a examiné tous les aspects de la loi, notamment en tenant une série d'audiences publiques et en invitant les intéressés à soumettre des mémoires, et il a fait rapport de ses constatations au gouvernement en avril dernier.(1)

Sur les 40 recommandations, la plus importante se rapporte au mode de versement des subventions. L'Office recommande qu'Ottawa s'acquitte de son obligation financière du Nid-de-Corbeau pour le transport

(1) Office de transport du grain, Examen de la Loi sur le transport du grain de l'Ouest, Ottawa, avril 1986.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

du grain de l'Ouest par voie d'une indemnisation forfaitaire. Il préconise de payer directement aux producteurs les 658 millions de dollars par année que l'État verse actuellement aux chemins de fer, sans toutefois préciser le mode de versement. Il reconnaît qu'il est peu probable que ce montant entier soit versé dans une seule année (la valeur totale de la subvention devrait être calculée sur les 20 ou 30 prochaines années et versée de quelque façon aux producteurs) et donc, qu'un délai plus considérable sera nécessaire pour la mise au point d'une formule d'indemnisation globale complète et détaillée. L'Office recommande au ministre de créer un groupe de travail chargé de déterminer notamment la base (par ex. la productivité par unité de superficie), la méthode (par ex. l'émission d'obligations) et le délai d'exécution de l'indemnisation forfaitaire.

En outre, l'Office recommande l'instauration d'un système plus souple de contribution des agriculteurs aux coûts des chemins de fer. Dans le système actuel, les producteurs doivent ultimement payer jusqu'à 20 p. 100 des coûts constants des chemins de fer. L'Office souhaite que cette contribution varie en fonction de leur capacité de payer.

Enfin, pour offrir une solution de rechange concurrentielle au chemin de fer, il recommande de subventionner le transport par camion de tous les grains visés par l'annexe I aux points d'exportation de Thunder Bay ou d'Armstrong et à tous les ports de Colombie-Britannique, tels que définis dans la loi.

Jusqu'ici, aucune des recommandations du rapport n'a fait l'objet de mesures précises.

NOTES CHRONOLOGIQUES

29 juin 1897 - Le Parlement adopte la Loi du Pas du Nid-de-Corbeau.

6 septembre 1897 - Le gouvernement du Dominion et le C.P. signent l'Accord du Pas du Nid-de-Corbeau.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

1902-1903 - Le C.P. doit abaisser ses tarifs applicables aux céréales et à la farine au-dessous des tarifs du Pas du Nid-de-Corbeau pour faire face aux tarifs réduits des chemins de fer Canadian Northern. Cette situation dure jusqu'en 1918.

12 août 1918 - La Commission des chemins de fer fixe un nouveau barème des tarifs céréaliers au-dessus des niveaux du Pas du Nid-de-Corbeau, ce qui, en fait, suspend l'application de l'Accord.

1919 - La suspension de l'accord du Pas du Nid-de-Corbeau est consacrée par une modification apportée à la Loi sur les chemins de fer; elle doit se poursuivre jusqu'au 7 juillet 1922.

6 juillet 1922 - Les tarifs du Pas du Nid-de-Corbeau sont remis en vigueur pour les céréales et la farine destinées à l'exportation, mais sont suspendus pour toutes les autres marchandises jusqu'au 7 juillet 1924.

1924 - Le C.P. remet en vigueur les tarifs du Pas du Nid-de-Corbeau, mais uniquement à partir des 289 gares déjà en service en 1897.

27 juin 1925 - Le gouvernement modifie la Loi sur les chemins de fer en abrogeant les tarifs du Pas du Nid-de-Corbeau pour toutes les marchandises mentionnées dans l'Accord de 1897, sauf les céréales et la farine. Cette modification transforme les tarifs du Pas du Nid-de-Corbeau sur les céréales et les produits céréaliers en tarifs statutaires applicables sur tout le réseau ferroviaire existant ou futur situé à l'ouest de la tête des Grands lacs.

1927 - Le gouvernement étend l'application des tarifs aux céréales exportées à partir de la côte ouest et ramène les tarifs applicables sur les embranchements au niveau de ceux des grandes lignes.

1931 - Les tarifs statutaires deviennent applicables aux céréales destinées à l'exportation et expédiées à Churchill.

1951 - Dans sa conclusion, la Commission Turgeon sur les transports reconnaît que les tarifs statutaires font perdre de l'argent aux compagnies de chemin de fer, mais assure qu'il ne faut cependant pas les augmenter, car ils ont été fixés dans l'intérêt national et relèvent de la compétence exclusive du Parlement.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

1961 - Le Parlement ajoute le colza à la liste des marchandises soumises aux tarifs statutaires.

1959-1961 - La Commission royale MacPherson sur les transports reconnaît que les compagnies de chemins de fer perdent de l'argent en transportant les céréales aux tarifs du Pas du Nid-de-Corbeau; elle recommande que le gouvernement fédéral les subventionne pour compenser ce déficit.

1967 - La Loi nationale sur les transports donne suite à plusieurs recommandations de la Commission MacPherson, mais elle n'accorde aucune subvention aux compagnies qui transportent les céréales aux tarifs statutaires.

1976 - La Commission d'enquête sur les coûts du transport de grains par rail (Commission Snavely) constate en 1974 que les chemins de fer ont perdu 105,5 millions de dollars en transportant les céréales aux tarifs statutaires.

1977 - La Commission d'enquête sur la manutention et les transports des grains (Commission Hall) constituée en 1975 recommande le maintien des tarifs statutaires et le versement direct aux compagnies de la différence entre ces tarifs et le coût du transport des céréales.

3 février 1982 - Dans une mise à jour, Carl Snavely établit que les chemins de fer ont perdu 244,4 millions de dollars en 1980 au titre des transports céréaliers, ce qui représente une augmentation annuelle moyenne du déficit de 15,5% depuis 1974.

8 février 1982 - Le ministre des Transports charge M. Clay Gilson, professeur d'économie agricole à l'Université du Manitoba, de diriger des consultations entre les principaux organismes agricoles de l'Ouest et les deux chemins de fer nationaux en vue de créer une nouvelle structure de transport des grains dans l'Ouest.

22 juin 1982 - Le rapport de M. Gilson intitulé Le transport des grains dans l'Ouest est publié et recommande pour l'avenir un nouveau cadre de partage des frais de transport des grains.

1er février 1983 - Le ministre des Transports annonce les décisions du gouvernement fédéral concernant le transport des grains dans l'Ouest. Ces décisions sont conformes à une grande partie des recommandations du rapport Gilson.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

10 mai 1983 - Le ministre des Transports dépose la Loi sur le Transport du grain de l'Ouest (Projet de loi C-155) destinée à remplacer les tarifs ferroviaires du Pas du Nid-de-Corbeau par un tarif statutaire en vue d'indemniser les sociétés de chemins de fer pour le transport du grain de l'Ouest.

22 juin 1983 - Le projet de loi C-155 est renvoyé au Comité permanent des transports qui tient des audiences dans tout le Canada.

26 septembre 1983 - Le Comité permanent fait rapport sur le projet de loi modifié.

14 novembre 1983 - La Chambre des communes adopte le projet de loi C-155 avec modifications.

17 novembre 1983 - Le projet de loi C-155 reçoit la sanction royale au Sénat.

26 avril 1985 - Le projet de loi C-44, Loi modifiant la Loi sur le transport du grain de l'Ouest, est adopté en première lecture.

28 juin 1985 - Le projet de loi C-44 reçoit la sanction royale.

1er août 1985 - Le projet de loi C-44 entre en vigueur.

2 août 1985 - L'Office du transport du grain entreprend l'examen des dispositions de la Loi sur le transport du grain de l'Ouest.

avril 1986 - L'Office dépose son rapport.

BIBLIOGRAPHIE SÉLECTIVE

(1) Canada, Grain and Rail in Western Canada: volume I, Rapport de la Commission Hall, Ottawa, 1977. (Bibliothèque du Parlement HE/2321/G7/G3/A62/1975/A12)

(2) Canada, Royal Commission on Transportation, MacPherson Report, Ottawa, 1961. (Bibliothèque du Parlement J/103/P1/1959/T7/A11)

(3) Gilson, J.C., Le transport des grains dans l'Ouest - Rapport sur les consultations et les recommandations, Winnipeg, 15 juin 1982 (Bibliothèque du Parlement (HE/2321/G7/C3/A24)

(4) Office du transport du grain, Examen de la Loi sur le transport du grain de l'Ouest, Ottawa, avril 1986.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

(5) Harvey, David R., Christmas Turkey or Prairie Vulture? An Economic Analysis of the Crow's Nest Pass Grain Rates, Montréal, 1980 (Bibliothèque du Parlement HE/2321/G7/H37)

(6) MacEachern, G.A., Retention of the Crow Rate and the Alberta Livestock Economy, Ottawa, 1978. (Bibliothèque du Parlement HE/2321/G7/ M24)

(7) Snavely, Carl M. Jr., The Commission on the Costs of Transporting Grain by Rail: volume I, Ottawa, 1976. (Bibliothèque du Parlement HE/2321/ G7/C3/A5/1975/A12)